

# **PENGARUH STRUKTUR ORGANISASI DALAM PELAYANAN PUBLIK DI KOTA MANADO**

**OLEH :  
MAXI MILLIANS EGETEN**

## **ABSTRAK**

*Permasalahan pokok dalam penelitian ini adalah adanya struktur organisasi pemerintah yang kurang baik sehingga mempengaruhi kualitas pelayanan public. Penelitian ini bermaksud untuk memahami secara empiric struktur organisasi dalam pelayanan public di Kota Manado dalam rangka pengembangan ilmu yang dianalisis dari spesialisasi, formalisasi dan sentralisasi dalam organisasi pemerintah kota.*

*Desain penelitian yang digunakan adalah desain kualitatif dengan maksud bahwa dalam penelitian ini diharapkan dapat mengungkap, menguraikan serta memahami fenomena yang terjadi pada latar objek penelitian. Data dikumpulkan dari wawancara kepada sejumlah informan, observasi dan penggunaan dokumen yang relevan.*

*Hasil penelitian menunjukkan bahwa struktur organisasi pemerintah dalam pelayanan public kurang berkualitas dan belum baik disebabkan oleh factor-faktor yaitu kurangnya penerapan spesialisasi, formalisasi organisasi yang rendah serta organisasi yang sentralistik menyebabkan pelayanan public kurang baik.*

**Kata Kunci : Struktur organisasi, Pelayanan Publik.**

## **PENDAHULUAN**

Salah satu tugas pokok pemerintah yang terpenting adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat, karena itu organisasi pemerintah sering disebut sebagai pelayan masyarakat (*public servant*).

Robbins (1995) mengatakan bahwa struktur organisasi menetapkan bagaimana tugas akan dibagi, siapa melapor kepada siapa, mekanisme koordinasi yang formal serta pola interaksi yang akan diikuti. lebih jauh robbins mengatakan bahwa struktur organisasi mempunyai tiga komponen, yaitu : kompleksitas, formalisasi dan sentralisasi. kompleksitas berarti dalam struktur organisasi mempertimbangkan tingkat differensiasi yang ada dalam organisasi termasuk di dalamnya tingkat spesialisasi atau pembagian kerja, jumlah tingkatan dalam organisasi serta tingkat sejauh mana unit-unit organisasi tersebar secara geografis. formalisasi berarti dalam struktur organisasi memuat tentang tata cara atau prosedur bagaimana suatu kegiatan itu dilaksanakan (*standard operating prosedures*), apa yang boleh dan tidak dapat dilakukan. sentralisasi berarti dalam struktur organisasi memuat tentang kewenangan pengambilan keputusan, apakah disentralisasi atau didesentralisasi.

Apabila komponen-komponen struktur organisasi yang mendukung disusun dengan baik antara pembagian kerja atau spesialisasi disusun sesuai dengan kebutuhan, dapat saling menunjang, jelas wewenang tugas dan tanggung jawabnya, tidak tumpang tindih, sebaran dan tingkatan dalam organisasi memungkinkan dilakukannya pengawasan yang efektif, struktur organisasi desentralisasi memungkinkan untuk diadakannya penyesuaian atau fleksibel, letak pengambilan keputusan disusun dengan mempertimbangkan untuk rugi dari sistem sentralisasi dan desentralisasi, antara lain sentralisasi yang berlebihan bisa menimbulkan ketidakluwesannya dan mengurangi semangat pelaksana dalam pelaksanaan kegiatan. Sedangkan desentralisasi yang berlebihan bisa menyulitkan dalam kegiatan pengawasan dan koordinasi

Berdasarkan pengertian dan fungsi struktur organisasi tersebut menunjukkan bahwa struktur organisasi mempunyai peranan yang sangat penting dalam suatu organisasi, sehingga dengan demikian struktur organisasi juga sangat berpengaruh terhadap kualitas pelayanan.

Dalam penyelenggaraan pelayanan public, aparat pemerintah bertanggung jawab untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat. Masyarakat berhak untuk mendapatkan pelayanan yang terbaik dari pemerintah karena masyarakat telah memberikan dananya dalam bentuk pembayaran pajak, retribusi dan berbagai pungutan lainnya.

Pelayanan publik yang harus diberikan oleh pemerintah seperti yang dikemukakan oleh Mahmudi (2005:229) dapat diklasifikasikan ke dalam dua kategori utama, yaitu pelayanan kebutuhan dasar (meliputi kesehatan, pendidikan dasar dan bahan kebutuhan pokok masyarakat) dan pelayanan umum (terdiri dari pelayanan administratif, pelayanan barang, dan pelayanan jasa).

Lewis dan Gilman (2005:22) mendefinisikan pelayanan publik sebagai berikut: Pelayanan publik adalah kepercayaan publik. Warga negara berharap pelayanan publik dapat melayani dengan kejujuran dan pengelolaan sumber penghasilan secara tepat, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Pelayanan publik yang adil dan dapat dipertanggungjawabkan menghasilkan kepercayaan publik. Dibutuhkan etika pelayanan publik sebagai pilar dan kepercayaan publik sebagai dasar untuk mewujudkan pemerintah yang baik.

Terdapat empat unsur penting dalam proses pelayanan publik, yaitu (Bharata, 2004:11):

1. Penyedia layanan, yaitu pihak yang dapat memberikan suatu layanan tertentu kepada konsumen, baik berupa layanan dalam bentuk penyediaan dan penyerahan barang (goods) atau jasa-jasa (services).
2. Penerima layanan, yaitu mereka yang disebut sebagai konsumen (costomer) atau customer yang menerima berbagai layanan dari penyedia layanan.
3. Jenis layanan, yaitu layanan yang dapat diberikan oleh penyedia layanan kepada pihak yang membutuhkan layanan.
4. Kepuasan pelanggan, dalam memberikan layanan penyedia layanan harus mengacu pada tujuan utama pelayanan, yaitu kepuasan pelanggan. Hal ini sangat penting dilakukan karena tingkat kepuasan yang diperoleh para pelanggan itu biasanya sangat berkaitan erat dengan standar kualitas barang dan atau jasa yang mereka nikmati

Kebijakan reformasi birokrasi sebagaimana ditetapkan dalam Perpres No. 7 tahun 2005 diarahkan pada perubahan kelembagaan (organisasi), sistem ketatalaksanaan (manajemen) pemerintahan; kualitas sumberdaya manusia (SDM) aparatur; dan sistem pengawasan dan pemeriksaan yang efektif. Permasalahannya adalah reformasi birokrasi selama ini belum berjalan sesuai dengan tuntutan masyarakat. Hal ini terkait dengan tingginya kompleksitas permasalahan yang dihadapi birokrasi pemerintahan dan sangat sulitnya dalam mencari solusi perbaikan. Demikian pula, masih tingginya tingkat penyalahgunaan kewenangan, banyaknya praktek KKN dan masih lemahnya pengawasan terhadap kinerja aparatur Negara merupakan cerminan dari kondisi birokrasi pemerintahan yang masih jauh dari harapan masyarakat.

Selama ini penyelenggaraan pemerintahan Negara telah terjadi berbagai penyimpangan dan *mis-management* dalam menyediakan/memberikan pelayanan publik dan dalam mengelola asset/kekayaan Negara. Praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) sudah berlangsung sejak orde baru, terjadi secara sistematis dan meluas pada hampir seluruh sector/bidang pelayanan masyarakat dan bidang pengelolaan asset/kekayaan Negara. Praktek KKN bukan hanya merupakan ancaman dan serangan yang merugikan keuangan Negara, akan tetapi sudah merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat sehingga KKN tidak dapat lagi digolongkan sebagai kejahatan biasa, melainkan sudah dikategorikan kejahatan luar biasa (*extra-ordinary crimes*). Terjadi praktek KKN dalam pengelolaan kekayaan Negara dan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat telah merusak moral sebagian aparatur Negara dan sendi-sendi tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*).

Menyadari betapa pentingnya mewujudkan tata pemerintahan yang baik, dan mengingat peranan strategis birokrasi/aparatur Negara dalam mengayomi, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, maka sasaran yang menjadi prioritas Pemerintah adalah pembaharuan (reformasi) *mind-set*, *cultural set* dan *sistem manajemen pemerintahan*, sehingga birokrasi sebagai mesin pemerintah mampu menyediakan dan memberikan pelayanan yang berkualitas

kepada masyarakat, mendorong pertumbuhan ekonomi, meningkatkan daya saing, dan pada gilirannya meningkatkan kepercayaan dan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, reformasi birokrasi harus disusun secara sistematis dan komprehensif yang disertai dengan upaya dan langkah-langkah nyata, sehingga hasilnya dapat dirasakan oleh masyarakat, terukur dan dievaluasi secara berkala tingkat kemajuan yang dicapai yang pada gilirannya dapat memberikan kontribusi yang berarti atau nyata bagi peningkatan kualitas pelayanan publik.

Dalam perkembangannya pemerintah kota Manado telah mengeluarkan berbagai kebijakan yang bertujuan memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat sebagai upaya terobosan dalam praktek pelayanan publik berdasarkan prinsip *good governance*.

Namun demikian, meskipun kebijakan telah diambil oleh pemerintah kota Manado lewat peraturan daerah yang dikeluarkan ternyata implementasi pelayanan publik belum sesuai seperti yang diharapkan masyarakat. Hal ini dipengaruhi oleh struktur organisasi yang didalamnya menyangkut spesialisasi, formalisasi dan pola sentralistik dalam organisasi. Hal-hal inilah yang menjadi fenomena menarik untuk diadakan penelitian karena permasalahan struktur organisasi sangat mempengaruhi pola pelayanan publik oleh pemerintah terhadap masyarakat.

## **METODE PENELITIAN**

### **A. Desain Penelitian**

Didalam penelitian ini penulis menggunakan penelitian kualitatif dengan maksud bahwa dalam penelitian ini dapat mengungkap, menguraikan serta memahami fenomena yang terjadi pada latar dan objek penelitian.

### **B. Fokus Penelitian**

Focus dalam penelitian ini menyangkut struktur organisasi dalam pelayanan publik yang didalamnya menyangkut spesialisasi, formalisasi dan sentralisasi dalam organisasi. yang menyebabkan pelayanan publik kurang berkualitas.

### **C. Sumber Data**

Data yang dibutuhkan terdiri dari dua bagian yaitu data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang diperoleh dalam bentuk verbal atau kata-kata atau ucapan lisan langsung dari informan yang berkaitan dengan fokus penelitian. Selanjutnya data sekunder, diperoleh dari dokumen-dokumen dan hasil observasi serta literature-literatur, tulisan-tulisan, rekaman-rekaman gambar atau foto, peta, grafik, yang relevan dengan fokus penelitian

### **D. Informan**

Sesuai dengan pendekatan penelitian yang dilakukan yaitu pendekatan kualitatif maka penentuan informan didasarkan pada kriteria sesuai dengan tujuan penelitian. Informan ditetapkan berdasarkan pertimbangan bahwa mereka dianggap dapat memberikan data dan informasi mengenai struktur organisasi dalam pelayanan public di kota Manado.

#### **E. Instrumen Penelitian**

Dalam penelitian ini selain peneliti sebagai instrument utama, peneliti menggunakan alat bantu seperti alat perekam suara (*tape recorder*), alat rekam visual (*video recorder*) alat tulis, serta laptop untuk menyimpan data hasil penelitian serta pedoman wawancara yang sebelumnya telah disusun oleh peneliti.

#### **F. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan dalam penelitian ini, sebagai berikut :

- a) Observasi atau Pengamatan
- b) Wawancara
- c) Dokumen atau Studi Kepustakaan

#### **G. Analisis Data**

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisa deskriptif kualitatif. Data dikumpulkan terlebih dahulu oleh peneliti sebelum diinterpretasikan. Artinya data yang diproses terlebih dahulu melalui prosedur atau pentahapan yang sistematis, melalui tahapan umum prosedur pengolahan data kualitatif, sebagai berikut :

### **PEMBAHASAN**

#### **Struktur Organisasi Dalam Pelayanan Publik**

Struktur bagi suatu organisasi/birokrasi sangat berguna untuk memperjelas dan memahami tugas dan fungsi masing-masing bagian dalam organisasi/birokrasi tersebut. Dengan struktur, tugas masing-masing bagian dalam organisasi menjadi jelas. Struktur yang baik adalah struktur yang berorientasi. Salah satu indikator tingginya organisasi meningkatnya kualitas pelayanan public

Pelayanan public (*public services*) oleh birokrasi public merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur Negara sebagai abdi masyarakat disamping sebagai abdi Negara. Pelayanan public (*public services*) dari suatu Negara kesejahteraan (*welfare state*). Sementara itu, kondisi masyarakat saat ini telah terjadi suatu perkembangan yang sangat dinamis, tingkat kehidupan masyarakat yang semakin baik, merupakan indikasi dari *empowering* yang dialami oleh masyarakat menjadi suka melayani, yang suka menggunakan kekuasaan, berubah menjadi suka menolong menuju kearah yang fleksibel kolaboratis dan dialogis dan dari cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang realistic pragmatis (Thoha,1996). Dengan revitalitas peran birokrasi public (terutama aparatur pemerintah daerah), pelayanan public yang lebih baik dan professional dalam menjalankan apa yang menjadi tugas dan kewenangan yang diberikan kepadanya dapat terwujud..

Struktur organisasi dominan ditentukan oleh strategi, besaran organisasi, teknologi, lingkungan dan pengendalian kekuasaan. Robbins (1996) mengemukakan pemahaman yang jelas prosedur dan tata kerja dalam pelayanan dapat dipahami ketika aparat memiliki pengetahuan yang memadai sesuai dengan bidang tugasnya. Hal ini harus diikuti dengan menempatkan pegawai pada bidang dan tempat yang tepat.

### **Spesialisasi dalam organisasi**

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan spesialisasi belum dilakukan dengan cara memecah-mecah pekerjaan menjadi tugas sederhana apalagi petugas diloket. Disamping itu keahlian yang dimiliki petugas yang berbeda-beda sehingga orang yang ditempatkan untuk memudahkan pekerjaan menjadi sederhana akhirnya malah menambah kerumitan karena berbeda keahliannya spesialisasi atau pembagian kerja belum jalan sesuai dengan tingkat keahlian masing-masing pegawai. Hal ini terlihat masih ada staf yang mengerjakan suatu tugas bukan pada keahliannya hal ini bermakna bahwa kemampuan petugas pelayanan dalam menyelesaikan setiap urusan pelayanan perizinan masih rendah atau belum memadai sehingga dapat menghambat penyelesaian pekerjaan pelayanan sesuai jadwal waktu yang telah ditentukan.

Akan tetapi berdasarkan hasil pengamatan dan wawancara menunjukkan bahwa kegiatan yang dilakukan oleh petugas tidak berjalan sesuai dengan desain birokrasi mesin tersebut. Kenyataan ini terlihat dimana seksi sebagai operasional kegiatan belum mempunyai standar desain baku dalam menjalankan pekerjaan sesuai dengan tugas pokoknya yang terlihat dari tidak adanya standar baku pelayanan yang diatur berdasarkan peraturan. Keadaan ini juga berlaku di level urusan pada tata usaha.

### **Formalisasi**

Dalam kondisi yang demikian secara struktur organisasi berkaitan erat dengan formalisasi organisasi pada kejelasan kedudukan tugas wewenang pegawai maupun kejelasan prosedur kerja. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kantor pelayanan publik di Kota Manado mempunyai tingkat formalisasi yang rendah. Hal ini dapat ditelusuri dari proses seleksi yang cocok untuk ditempatkan dalam bagian-bagian organisasi kenyataan yang ada memperlihatkan bahwa sebagian besar petugas yang ditempatkan tidak cocok karena faktor pendidikan serta tingkat keahlian masih rendah dalam hal prosedur dan pelaksanaan pekerjaan sering dilangkahi oleh petugas dimana dalam proses pengurusan sampai dikeluarkannya produk yang dibutuhkan masyarakat kadang kala tidak lagi mengikuti prosedur dalam pelaksanaan pekerjaan tidak adanya kejelasan sama sekali ketika pegawai melanggar ketentuan apakah diberikan hukuman atau sanksi kemudian juga tidak adanya pemberian penghargaan bagi pegawai yang berprestasi dalam menjalankan tugas.

Formalisasi yang rendah akan mempengaruhi perilaku petugas dimana mereka memiliki banyak kebebasan untuk menjalankan terkait pekerjaan yang dilakukan, sentralisasi organisasi yang berkaitan dengan kejelasan kebijakan organisasi, control dan koordinasi kerja, pengambilan keputusan serta partisipasi pegawai yang belum berjalan sebagaimana kondisi kekakuan dalam penerapan aturan-aturan formal, seperti mekanisme dan prosedur pelayanan yang berbelit-belit yang menyebabkan aparat birokrasi menjadi impoten kurang berinisiatif, kurang responsive dan terjadi berbagai penyimpangan dalam melaksanakan tugas-tugas pelayanan public sehingga melahirkan suatu kondisi ketidakmampuan dalam melaksanakan tugas yang pada gilirannya mempengaruhi derajat pencapaian kinerja organisasi secara keseluruhan khususnya pencapaian kualitas pelayanan public.

### **Sentralisasi dalam organisasi**

Sentralisasi organisasi melalui otoritas dalam organisasi berkaitan dengan kejelasan petugas pelayanan dalam kejelasan memberikan pelayanan. Pentingnya kejelasan petugas agar masyarakat pengguna dapat menunjukkan keluhan atau meminta tanggungjawab apabila terjadi kesalahan dalam pelayanan public. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kurangnya tanggung jawab petugas disebabkan wewenang yang diberikan hanya terbatas pada hal-hal teknis sehingga petugas yang bersangkutan merasa enggan mengambil keputusan apabila ada masalah yang berkaitan dengan proses pelayanan. Hal ini mengakibatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat menjadi kurang baik.

## **KESIMPULAN DAN SARAN**

### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil dan pembahasan penelitian maka di peroleh kesimpulan sebagai berikut :

1. Kebijakan pelayanan publik oleh Pemerintah Kota Manado sebagai upaya terobosan dalam pengembangan pelayanan public berdasarkan prinsip *good governance* dalam implementasinya belum berjalan dengan baik karena adanya factor-faktor yang kurang mendukung seperti struktur organisasi.
2. Aspek struktur organisasi menyebabkan pelayanan public menjadi kurang berkualitas. Kurangnya penerapan spesialisasi dalam pekerjaan dan keahlian diikuti dengan kurangnya kejelasan dalam prosedur serta kewenangan yang terbatas menyebabkan formalisasi organisasi menjadi rendah.

3. Disamping itu dengan adanya sentralisasi menyebabkan petugas kurang berpartisipasi dan tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusan sehingga berdampak bagi pemberian pelayanan perizinan kepada masyarakat.

## **B. Saran**

### **1. Saran Akademik**

- a. Bagi kalangan akademisi diharapkan untuk melakukan kajian mendalam tentang pengaruh struktur organisasi dalam pelayanan public agar nantinya dapat memperoleh deskripsi lebih dalam tentang topic permasalahan ini. Jika memungkinkan penelitian ini bisa dijadikan rujukan normative bagi daerah-daerah dalam upaya reformasi birokrasinya dalam pelayanan publik demi mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat.
- b. Peneliti berharap agar penelitian ini dapat berguna bagi masyarakat yang melakukan penelitian yang sama atau sedang melakukan penelitian lanjutan atau topic yang sama.

### **2. Saran Praktis**

- 1) Perlu dilakukan penyesuaian pada penempatan pegawai berdasarkan spesialisasi dan keahlian masing-masing.
- 2) Perlu diadakan peningkatan pengetahuan dan keterampilan lewat diklat manajemen pelayanan publik untuk meningkatkan kemampuan petugas dalam melayani masyarakat.
- 3) Perlu adanya kebijakan pemerintah daerah untuk menyediakan insentif diluar gaji dan TKD.
- 4) Perlu adanya pemberian penghargaan atas prestasi yang dicapai petugas dalam kerja.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Barata, Atep. 2004. Dasar- dasar Pelayanan Prima. Jakarta : Elex Media. Komputindo.
- Lewis, Carol W., and Stuart C. Gilman. 2005. The Ethics Challenge in Public Service: A Problem-Solving Guide. Market Street, San Fransisco: Jossey-Bass
- Mahmudi, 2005, Manajemen Kinerja Sektor Publik. Yogyakarta. UPP AMP YKPN.
- Robbins, Stephen P, 1996. Teori Organisasi, Struktur Desain dan aplikasi, Edisi Bahasa Indonesia. Jakarta : Arcan
- Thoha, Miftha, 1996, Deregulasi dan Debirokratisasi dalam Upaya Peningkatan Mutu Pelayanan Masyarakat : dalam Pembangunan Administrasi di Indonesia, LP3ES, Jakarta